

EXPEDIENTE: TJA/1ªS/148/2017

ACTOR:

Mopat, S.A. de C.V., representada por su administrador único [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA:

Municipio de Temixco, Morelos, a través del Síndico Municipal.

TERCERO INTERESADO:

No existe.

MAGISTRADO PONENTE:

Martín Jasso Díaz

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

[REDACTED]

CONTENIDO:

Antecedentes -----	1
Consideraciones Jurídicas -----	3
Análisis de la competencia -----	3
Parte dispositiva -----	21

Cuernavaca, Morelos a trece de febrero del dos mil diecinueve.

Resolución definitiva dictada en los autos del expediente número TJA/1ªS/148/2018.

Antecedentes.

1. MOPAT, S.A. DE C.V., representada por [REDACTED] en su carácter de administrador único, presentó demanda el 31 de octubre del 2017, la que fue prevenida el 08 de noviembre de 2017. Se admitió el 23 de enero del 2018.

Señaló como autoridad demandada:

a) MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, A TRAVÉS DEL SÍNDICO MUNICIPAL.

Como acto impugnado:

- I. "El incumplimiento del pago respecto de la cantidad de \$1,076,080.61 (UN MILLÓN SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA PESOS 61/100 M.N.), la cual resulta insoluta del contrato de obra pública a base de precios unitarios y tiempo determinado número TEMIXCO-SOPDU-C-IR-18-23CE-29/2015, de fecha 20 de octubre de 2015".

Como pretensiones:

"PRIMERA.- El pago de la cantidad de \$1,076, 080.61 (UN MILLÓN SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA PESOS 61/100 M.N.), cantidad que se obtiene del desglose de los siguientes conceptos:

[...]

SEGUNDA.- El pago del interés legal causado desde el día en que la demanda debió pagar a mi representada las cantidades antes indicadas, hasta el día en que cubre dichos conceptos; con el motivo de la mora en que ha incurrido.

TERCERA.- El pago de daños y perjuicios causados a mi representada por la falta de pago puntual, dado el incumplimiento en el pago de las prestaciones indicadas [...].

CUARTA.- El pago de los gastos financieros conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación (artículos 17-A y 21) como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de créditos fiscales, gastos que se calcularán sobre la cantidad no pagada y computados por días naturales desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se pongan las cantidades debidas a disposición de mi representada; cantidad que se liquidará en la etapa final de ejecución forzosa. Lo anterior conforme al contenido de la cláusula sexta del contrato base de la presente acción.

QUINTA.- La liberación de las pólizas de fianza número



88268017 00000 0000 y 88268019 00000 0000, mismas que respectivamente se otorgaron para la aplicación de la cantidad de \$724,675.47 (SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 47/100 M.N.) por concepto de anticipo y \$181,168.87 (ciento ochenta y un mil ciento sesenta y ocho pesos 87/100 M.N.) para garantizar el cumplimiento del contrato.

2. La autoridad demandada compareció a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte desahogó la vista dada con la contestación de demanda y no amplió su demanda
4. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 18 de enero de 2019, se turnaron los autos para resolver.

Consideraciones Jurídicas.

Análisis de la Competencia.

5. Es un hecho notorio para este Órgano Jurisdiccional que en las sentencias definitivas emitidas en los juicios de nulidad con número de expediente TJA/1ªS/149/2017; y TJA/1ªS/151/2017; este Tribunal aceptó la competencia para resolver sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas con cargo a recursos federales como es el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, Contingencia Económicas.
6. Sin embargo, de una nueva reflexión este Tribunal abandona ese criterio, sin que ello implique violación a los derechos fundamentales previstos por nuestra Carta Magna o Tratados Internacionales¹.

¹ Sirve de orientación la tesis con el rubro CAMBIO DE CRITERIO O VARIACIÓN DE PRECEDENTE. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE JUSTIFICARLO EN LA SENTENCIA PARA PRESERVAR LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo en revisión 498/2011. Juan Antonio Rodríguez Sepúlveda. 27 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretario: José Antonio Bermúdez Manrique. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4. Tesis: IV.3o.A.5 K (10a.). Página: 2380. Núm. de Registro: 2001850. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional

7. Se justifica el cambio de criterio o variación de precedentes de lo resuelto en los juicios referidos, en lo siguiente:

8. Este Tribunal es incompetente para resolver la presente controversia.

9. La parte actora señala como acto impugnado:

"El incumplimiento del pago respecto de la cantidad de \$1,076,080.61 (UN MILLÓN SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA PESOS 61/100 M.N.), la cual resulta insoluta del contrato de obra pública a base de precios unitarios y tiempo determinado número [REDACTED] de fecha 20 de octubre de 2015".

10. En la instrumental de actuaciones a hoja 31 a 42 corre agregado el **CONTRATO DE OBRA PÚBLICA A BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚMERO TEMIXCO-** [REDACTED] celebrado por el doctor [REDACTED] en su carácter de Presidente Municipal, asistido por el licenciado [REDACTED] en su carácter de Secretario del H. Ayuntamiento de Temixco, Morelos; y la parte actora Mopat, S.A. de C.V., representada por el administrador único, el 20 de octubre de 2015, siendo suscrito por el Secretario del Ayuntamiento; Presidente Municipal, ambos de le Temixco, Morelos, por el H. Ayuntamiento; el administrador único de la parte actora; como testigos de asistencia Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; y Director de Obras Públicas, ambos del H. Ayuntamiento de Temixco, Morelos; teniendo por objeto la ejecución de la obra denominada **"CONSTRUCCIÓN DE TECHUMBRE METÁLICA EN ESCUELA PRIMERIA [REDACTED] PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS"**, el cual fue exhibido en original.

11. El artículo 18, inciso B), fracción II, inciso e) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de

Morelos, establece a favor de este Órgano Jurisdiccional la competencia para conocer de las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos, o de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 18. Son atribuciones y competencias del Pleno:

[...]

B) Competencias:

[...]

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

[...]

e) Las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los contratos de naturaleza administrativa o los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos, o de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, o de los Reglamentos Municipales en dichas materias;”.

12. El contrato que la parte actora solicita su cumplimiento es de naturaleza administrativa.

13. La doctrina señala que existen dos criterios para determinar la naturaleza de los contratos administrativos: por su naturaleza u objeto:

a) El del servicio público.

b) El de la cláusula exorbitante de derecho común.

14. Conforme al primero, todo contrato celebrado por la administración que tenga por objeto un servicio público, será administrativo.

15. La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto.
16. En esas consideraciones se determina que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autorizan su régimen especial.
17. Por el contrario, cuando el objeto finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la norma de ejecución de la obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.
18. Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en ellos, el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales. Por ello, presentan características diversas a los contratos celebrados entre particulares.



19. En estos contratos, el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas.

20. En los contratos de obra pública a diferencia de los contratos celebrados entre particulares, la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el Poder Estatal en su formación y vigencia, se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.

A lo anterior sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos².

² Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil. 17 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reserva Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz. Tesis contendientes: Tesis PC.I.C. J/43 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE

21. El contrato que la parte actora solicita su cumplimiento fue celebrado fue con el objeto directo de satisfacer un interés general (la construcción de techumbre metálica en escuela primaria [REDACTED], perteneciente al municipio de Temixco, Morelos) cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público, por lo que se determina que es de **naturaleza administrativa**, sin embargo, se adjudicó a la parte actora con fundamento en los artículos 27, fracción II, de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**; 120 y 128, letra A, inciso II) y letra B de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, como se asentó en la Declaración I, punto I.4., así mismo las cláusulas se fundamentaron en **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento**, por lo que **este Tribunal no es competente** para resolver sobre el cumplimiento del contrato administrativo citado, pues el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso e) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece a favor de este Tribunal la competencia para conocer de las controversias que se susciten por la interpretación, cumplimiento, rescisión o terminación de los que deriven de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos, no así de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, que es de naturaleza federal.

22. Por lo que los ordenamientos aplicables al contrato son de orden federal, que no corresponde conocer a este Tribunal.

CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL.", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo II, febrero de 2017, página 987, y Tesis PC.II.C. J/1 C (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CELEBRADO ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y PARTICULARES, RECAE EN UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", aprobada por el Pleno en Materia Civil del Segundo Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo III, enero de 2016, página 1937. Tesis de jurisprudencia 14/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Esta tesis se publicó el viernes 02 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 05 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Núm. de Registro: 2016318 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.). Página: 1284

23. El artículo 103 de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, **establece la competencia a favor de los Tribunales Federales** para resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esa Ley, al tenor de lo siguiente:

*“Artículo 103. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en ésta Ley, **serán resueltas por los tribunales federales**, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alternativo de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables”.*

24. Este Tribunal también es **incompetente** para conocer sobre el cumplimiento del contrato de obra pública que demanda la parte actora de la autoridad demandada, porque el monto que se cubriría por concepto de obra ejecutada por la parte actora que se estipuló en la cláusula segunda, deviene de recursos federales, al tenor de lo siguiente:

“CLAÚSULAS:

[...]

SEGUNDA.- IMPORTE DE LA OBRA. El importe total del presente contrato es de \$1,561,800.59 (Un Millón Quinientos Sesenta y Un Mil Ochocientos Pesos 59/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado, que asciende a la cantidad de \$249,888.09 (doscientos Cuarenta y Nueve Mil Ochocientos Ochenta y Ocho Pesos 09/100 M.N.), cifras que en si conjunto suman la cantidad de \$1,811,688.69 (Un Millón Ochocientos Once Mil Seiscientos Ochenta Ocho Pesos 68/100 M.N.) Recursos provenientes del RAMO GENERAL 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS, DEL FONDO DE CONTINGENCIAS ECONÓMICAS EJERCICIO FISCAL 2015. [...]”.

25. El Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se encuentra previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, en el artículo 7, fracción III, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 7. El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:

[...]

III. Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que realicen obras de infraestructura con cargo a los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, deberán incluir en dichas obras, la leyenda siguiente: "Esta obra fue realizada con recursos públicos federales", sin perjuicio de las demás que establezca el presente Decreto.

Asimismo, los recursos a que se refiere el párrafo anterior que no se encuentren vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de 2015, se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Para aquellos proyectos de inversión aprobados en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas cuya ejecución esté a cargo de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades federativas deberán apegarse al mecanismo que la Secretaría establezca en los lineamientos de los fondos correspondientes, con el propósito de que los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal puedan acceder de forma oportuna a dichos recursos.

La Secretaría, deberá publicar de forma trimestral, en su portal de Internet, la información relativa a los proyectos de infraestructura aprobados en el Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, incluyendo el monto aprobado y pagado; su ubicación geográfica, y los lineamientos aplicables a dichos recursos. Asimismo, deberá informar en dicho medio el avance financiero de los proyectos con base en los reportes que, de conformidad con la normatividad aplicable, realicen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. La información anterior, deberá estar disponible, a su vez, en formato de datos abiertos".



26. En el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, relativo al Ramo Provisiones Salariales Económicas, se determinó el monto que se destinaría a las contingencias económicas para ese ejercicio al tenor de lo siguiente:

"ANEXO 20. RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos)

RAMO DENOMINACIÓN	MONTO
<i>Otras Provisiones Económicas</i>	<i>14,342,350,536</i>
<i>[...]</i>	
<i>Contingencias económicas</i>	<i>1,012,725,775</i>

27. El Ramo General 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades, específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: I) el cumplimiento del balance presupuestario; II) El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado con el cargo a modificaciones en ingresos; III) La operación de mecanismos de control y cierre presupuestario; y IV) Otorgar provisiones económicas a través de fondo específicos a entidades federativas y municipios.

28. El Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno Federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio sólo es posible por conducto de este Ramo. Adicionalmente, durante el ejercicio fiscal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de este Ramo realiza las adecuaciones por motivos de control presupuestario, en el análisis y seguimiento a la ejecución

del presupuesto y como instrumento para garantizar el cumplimiento de las políticas de gasto público y de los objetivos y metas para contribuir al equilibrio presupuestario en el marco global de las finanzas públicas.

29. Asimismo, a través del Ramo 23 se aplican las medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante adecuaciones presupuestarias a través de ampliaciones, reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia de las mismas, cuando dejen de cumplir sus propósitos o por situaciones supervenientes. En su caso, a través de este Ramo se coordina la instrumentación de las adecuaciones presupuestarias de reserva de recursos de carácter preventivo en forma definitiva o temporal. En los casos que correspondan, a través de este Ramo se podrán emitir las cuentas por liquidar certificadas que afecten los presupuestos de los ramos presupuestarios respectivos.

30. Mediante este Ramo se operan los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, requeridos para mejorar la eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad y transparencia en el ejercicio del gasto público, en apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios³.

31. Por lo que la obra convenida a través del CONTRATO DE OBRA PÚBLICA A BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚMERO TEMIXCO [REDACTED] del 20 de octubre de 2015, se cubriría con recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, contingencias económicas para el ejercicio fiscal 2015, que son

³ Consulta realizada en la página http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/23rg.pdf, el 28 de enero de 2019.



federales, los cuales se encuentran regulados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo primero, y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

*“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.
[...].”*

32. El desarrollo reglamentario de esa disposición constitucional se encuentra fundamentalmente en dos ordenamientos, a saber, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

33. De dichos ordenamientos destaca que, en términos similares, establecen que resultan aplicables a las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, salvo aquellos fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, los concernientes a aportaciones federales.

34. El artículo 79, párrafo quinto, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da competencia a la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización de los recursos federales, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 79.- [...]”

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I.- Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se

trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes; [...]”.

35. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establece en sus artículos 1, 2 fracción IV y 3 fracción VII, XV y XVI, lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.

Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se ejercerá con

autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;
- II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;
- III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y
- IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá, por:

[...]

IV. Tribunal: El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

...

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

[...]

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal”.

36. De lo que se destaca que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conocerá de los juicios que se promuevan respecto de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.

A lo anterior sirve de orientación, el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan

celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias⁴.

37. Por lo tanto, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es **incompetente** para resolver sobre la interpretación y cumplimiento del CONTRATO DE OBRA PÚBLICA A BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚMERO TEMIXCO [REDACTED] del 20 de octubre de 2015; por lo que se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁵, que establece que el juicio es improcedente contra actos cuya impugnación no corresponda conocer a este Tribunal; por lo tanto, lo conducente es declarar el sobreseimiento del presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁶.

38. Sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta

⁴ Contradicción de tesis 23/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Décima Época Núm. de Registro: 2009252. Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: 2a./J. 62/2015 (10a.). Página: 1454

⁵ "Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:
[...]

IV. Actos cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal de Justicia Administrativa;"

⁶ "Artículo 38. Procede el sobreseimiento del juicio:
[...]

II. Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciera alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley;"

de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente.

39. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, este tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente, al ser carga procesal de la parte actora.

Sostiene lo anterior la tesis jurisprudencial número [REDACTED] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro y texto:

INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advierta que carece de competencia por razón de la materia para conocer de una demanda de nulidad, deberá declarar la improcedencia del juicio en términos del artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, el referido tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente.⁷

⁷ Época: Décima Época. Registro: 2010356. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 146/2015 (10a.) Página: 1042.

Contradicción de tesis 107/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Vigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, 8 de julio de 2015. Cinco votos de los ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María Carla Trujillo Ugalde.

Así como la tesis emitida por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito que, no obstante, sus criterios no son vinculantes para este Tribunal, se aplica por analogía al presente asunto, al coincidir con su determinación:

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ADVIERTA QUE NO LE COMPETE CONOCER DE UN ASUNTO, DEBE SOBRESER EN EL JUICIO Y NO DECLINAR SU COMPETENCIA A UN DIVERSO ÓRGANO JURISDICCIONAL. Conforme al artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁸, es improcedente el juicio contencioso administrativo federal cuando no le compete conocer del asunto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuyo caso deberá sobreseer en el juicio en términos de la fracción II del artículo 9o. del indicado ordenamiento⁹. Por tanto, la Sala Regional no debe declinar su competencia en favor de un diverso órgano jurisdiccional, cuando advierta que no le compete conocer de un asunto, sino que debe declarar actualizada dicha causal de improcedencia y sobreseer en el juicio.¹⁰

40. Resulta improcedente analizar las razones de impugnación y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.

Ilustra lo anterior la tesis que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

⁸ "ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ENERO DE 2011)

...

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

..."

⁹ "ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:

...

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

..."

¹⁰ Época: Décima Época. Registro: 2011961. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, junio de 2016, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.XXVII. J/6 A (10a.) Página: 2363. PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Contradicción de tesis 7/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Vigésimo Séptimo Circuito. 19 de abril de 2016. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Juan Ramón Rodríguez Minaya, Gonzalo Eolo Durán Molina y Adán Gilberto Villarreal Castro. Ponente: Gonzalo Eolo Durán Molina. Secretaria: María del Pilar Diez Hidalgo Casanovas.

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.¹¹

Parte dispositiva.

41. Este Tribunal es incompetente para conocer y resolver del presente juicio de nulidad.

42. Se decreta el sobreseimiento del juicio.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹²; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Doctor en Derecho [REDACTED] CUEVAS, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹³; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

¹¹ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468, Jurisprudencia, Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 77, mayo de 1994, Tesis: VI. 2o. J/280, Página: 77, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 757, página 566.

¹² En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

¹³ *Ibidem.*

~~MAGISTRADO PRESIDENTE~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

~~MAGISTRADO PONENTE~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

~~MAGISTRADO~~

[REDACTED]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

~~SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS~~

[REDACTED]

La Licenciada [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1ºS/148/2017 relativo al juicio administrativo, promovido por MOPAT, S.A. DE C.V., representada por su administrador único [REDACTED] en contra del MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, A TRAVÉS DEL SÍNDICO MUNICIPAL, misma que fue aprobada en pleno del trece de febrero del dos mil diecinueve. DOY FE.

[REDACTED]